

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

esto sea así, pero hay otras oportunidades para que diversas perspectivas tengan su papel. Por ejemplo, *los relatores* independientes pueden ayudar a los jueces a desglosar los hechos y aplicar la ley. La capacitación laboral continua, la observación y la retroalimentación entre compañeros de profesión y las oportunidades de intercambio a través de redes judiciales nacionales e internacionales también pueden contribuir a moderar los riesgos de la toma de decisiones por parte de un solo juez. Tampoco deberíamos obviar la importancia de las reuniones y debates informales entre jueces. Los centros más grandes donde se celebran vistas y los que disponen de instalaciones como bibliotecas y otros espacios comunes pueden ayudar a fomentar este tipo de interacción, así como la costumbre de hacer una pausa para comer.

Habría que pensar bien estas medidas. Sin embargo, teniendo en cuenta lo mucho que está en juego en el proceso de DCR, la evidencia de la variabilidad entre los resultados y la complejidad y la carga discrecional que el derecho de los refugiados suele suponer para los jueces, trabajar en comisiones puede ayudar a salvaguardar la justicia y, en última instancia, a salvar vidas.

Jessica Hambly Jessica.Hambly@anu.edu.au

Becaria postdoctoral en Derecho, Universidad Nacional Australiana

<https://law.anu.edu.au/people/jessica-hambly>

Nick Gill n.m.gill@exeter.ac.uk

Profesor de Geografía Humana, Universidad de Exeter https://geography.exeter.ac.uk/staff/index.php?web_id=Nick_Gill

Lorenzo Vianelli lorenzo.vianelli@uni.lu

Investigador postdoctoral, Universidad de Luxemburgo https://www.uni.lu/research/fhse/dgeo/people/lorenzo_vianelli

1. Auspiciado por la Universidad de Exeter (profesor-investigador principal Nick Gill), financiado por el programa de investigación e innovación del Consejo Europeo de Investigación "Horizonte 2020": beca nº StG-2015_677917. El trabajo de campo se realizó en Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Bélgica, Austria y Grecia. <https://asyfair.com/>
2. Véase por ejemplo Rehaag S (2012) "Judicial review of refugee determinations: The luck of the draw", *Queen's LJ*, 38, 1; Ramji-Nogales J, Schoenholtz A I y Schrag P G (2007) "Refugee roulette: Disparities in asylum adjudication", *Stanford. Law Review*, 60, 295.
3. "Greece: Appeal rules amended after rebuttal of Turkey's safety", *Asylum Information Database*, 16 de junio de 2016 bit.ly/AIDA-Greece-160616
4. Consejo Griego para los Refugiados "Regular Procedure: Greece" bit.ly/Greece-RegularProcedure
5. Decreto ley 13/2017 convertido en ley por la Ley 46/2017. Sin embargo, establece una lista de casos en los que las audiencias en persona son obligatorias.

El reconocimiento de los refugiados en Grecia: las políticas sometidas a examen

Angeliki Nikolopoulou

Las reformas del sistema de asilo de Grecia mejoraron, en un principio, la ecuanimidad y el grado de independencia de la DCR, pero las reformas posteriores vuelven a plantear interrogantes.

Antes de 2013, la responsabilidad de la determinación de la condición de refugiado (DCR) en Grecia, uno de los principales puntos de entrada a Europa para los inmigrantes indocumentados y los solicitantes de asilo, había recaído tradicionalmente en su policía y en el ministerio responsable de cuestiones de orden público. El sistema de asilo del país era ampliamente criticado por su ineficacia, la falta de garantías, las dilatadas detenciones en masa en condiciones precarias y la resistencia, lo que generó temor y desconfianza entre quienes necesitaban protección internacional. Estas deficiencias llevaron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a condenar al país por la devolución y el trato inhumano o degradante de los solicitantes de asilo; las

deficiencias sistémicas de sus procedimientos de asilo fueron confirmadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹.

Bajo presión de la UE y de la comunidad internacional, Grecia creó, en 2010, un Plan Nacional de Asilo y Migración y se comprometió a reformar su sistema de asilo mediante el establecimiento de unas autoridades civiles responsables en materia de asilo que fueran independientes, que se encargaran de la DCR: el Servicio de Asilo en primera instancia y el Organismo de Apelación en segunda. El Plan contó con el apoyo, entre otros, de la Comisión Europea, ACNUR y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OÉAA). La necesidad de una DCR independiente era un elemento central de la estrategia del Plan, y la OÉAA y ACNUR



Solicitantes de asilo en condiciones de hacinamiento en la oficina de empadronamiento/centro de acogida de Moria, Lesbos, antes del incendio de septiembre de 2020.

brindaron una ayuda considerable, en gran medida, a través de la formación y el intercambio de conocimientos, y también a nivel financiero. A través de sus alianzas con las ONG, ACNUR también favoreció el desarrollo de la capacidad del personal e informó a los recién llegados en los puntos de entrada y a los que se encontraban custodiados en los centros de detención.

Pero los complejos cambios legislativos y administrativos necesarios, junto con las limitaciones financieras debido a la grave recesión, provocaron que la transición al nuevo régimen fuera lenta. Durante una fase inicial de transición, que duraría hasta junio de 2013, la policía mantuvo las competencias para llevar a cabo la inscripción en el registro y la DCR en primera instancia. Se permitió que hubiera representantes de ACNUR en las entrevistas y que formularan preguntas a los solicitantes, lo que mejoró su nivel de calidad². Sin embargo, el número de personas que obtuvieron el reconocimiento en primera instancia siguió estando cercano a cero. Las opiniones de ACNUR sobre los casos solo eran a título consultivo; las autoridades griegas se reservaban las competencias para tomar decisiones y, en gran medida, no estaban dispuestas a otorgar la protección internacional. A modo de ejemplo, en 2012, solo se concedió la condición de refugiado o protección subsidiaria en primera instancia a dos de los 152 solicitantes sirios³. Por otro lado, el establecimiento de comités de apelación independientes dio lugar a una tasa de reconocimiento del 32 % en el plazo de un año⁴.

Los nuevos Comités de Apelación los formaban tres miembros: un funcionario público,

un jurista especializado en derecho de los refugiados/derechos humanos (elegido entre un grupo de expertos preparado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH)⁵ y un segundo jurista nombrado por ACNUR. Se salvaguardó la independencia e imparcialidad de los Comités mediante unos criterios de selección específicos y un sólido proceso en su ejecución. Por poner un ejemplo, el director de cada Comité era seleccionado por un grupo de expertos con la participación del Defensor del Pueblo independiente de Grecia, de miembros de la comunidad académica y de ACNUR. Además, los miembros de los Comités gozaron de plena independencia en el desempeño de sus funciones.

Este plan trajo consigo unas mejoras en cuanto a calidad y equidad de la DCR y elevó las tasas de reconocimiento: por ejemplo, durante los primeros meses en que se establecieron dichos comités, casi todos los sirios, somalíes y eritreos cuyas solicitudes habían sido rechazadas en primera instancia recibieron protección internacional en segunda instancia. Aunque muchos refugiados siguieron evitando el sistema de asilo griego, debido a los problemas de acceso y a unas políticas de recepción e integración inadecuadas, estas reformas contribuyeron a restablecer, en cierta medida, la confianza de los refugiados en el sistema.

El enfoque basado en zonas críticas

Cuando observamos las reformas del sistema de asilo griego, debemos verlas en el contexto de la llamada crisis de los refugiados de 2015, cuando casi un millón de personas procedentes de Siria y otros países llegaron a Grecia a través de Turquía, principalmente por las islas del Egeo oriental, y se fueron desplazando a través de la península y de la región occidental de los Balcanes hacia otros Estados de la UE. Esta situación aumentó la presión política en el seno de la UE para que se adoptara una política de asilo e inmigración más restrictiva, lo que dio lugar al acuerdo UE-Turquía de 2016. En virtud de este acuerdo, todos los nuevos migrantes irregulares que llegaran a las islas griegas —a los cuales trasladarían entonces a las “zonas críticas” operativas en las principales islas del Egeo oriental— serían devueltos a Turquía. Aunque el Tribunal General de la Unión Europea dictaminó posteriormente que el acuerdo no era vinculante⁶, la legislación y las prácticas griegas cambiaron de la noche a la mañana para cumplir con él.

Las peticiones de DCR que se presentan en territorio continental griego se tramitan sobre una base meritaria, de forma individualizada,

noviembre 2020

www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados

independientemente de la nacionalidad del solicitante. Sin embargo, en el caso de las solicitudes presentadas en las islas del Egeo oriental por los sirios que llegan desde Turquía por mar después de la entrada en vigor del acuerdo, se examina su admisibilidad sobre la base (establecida en el acuerdo UE-Turquía) de que Turquía es un tercer país seguro al que pueden ser devueltos. Hasta finales de 2019, las solicitudes de personas de nacionalidad no siria (que tienen una tasa de reconocimiento superior al 25 %) se rechazaban por motivos de inadmisibilidad tomando como base esta práctica, aunque esto empezó a cambiar ligeramente en 2020. Esta práctica es discriminatoria e injusta, ya que el criterio de admisibilidad se aplica con respecto a la nacionalidad del solicitante y a la fecha y al punto de entrada.

Las solicitudes presentadas por los sirios que llegan desde Turquía se desestiman con arreglo al esquema anterior al aplicar una plantilla estándar para la toma de decisiones que aplica el mismo razonamiento en cada uno de los casos y que se basa en una percepción general y vaga de la seguridad. Esto va en contra de los requisitos impuestos a los Estados de que los solicitantes sean tratados con igualdad, no sean discriminados y que se tenga debidamente en cuenta su temor personal a ser perseguidos o a sufrir un daño grave. Además, el riesgo de devolución no se evalúa con seriedad y, como lo demuestra mi propia experiencia y los hallazgos de otros, muchas decisiones se basan en información sobre los países de origen que no refleja la situación política actual ni el trato real que reciben los refugiados en Turquía. El tránsito en Turquía, que apenas dura unas pocas semanas o meses, sin acceso a una protección efectiva, se considera suficiente para establecer un vínculo adecuado entre la persona y el país de tránsito y provoca que se desestime su solicitud. Este concepto distorsiona aún más el verdadero significado de la Convención de 1951, que no exige que los refugiados lleguen directamente de su país de origen al país de acogida⁷.

Al revocar algunos de estos fallos negativos, los Comités de Apelación independientes refutaron la presunción de seguridad en vista de los hechos y circunstancias individuales de cada caso y a partir de una evaluación más cuidadosa de la información sobre los países de origen disponible.

Sin embargo, poco después del lanzamiento del nuevo sistema de asilo, se plantearon cuestiones sobre el carácter equitativo e independiente de las autoridades. Una nueva

reforma llevada a cabo en junio de 2016 introdujo, entre otros aspectos, restricciones al derecho a una vista oral personal en el proceso de apelación, el traspaso de las competencias para la concesión del estatuto humanitario de los Comités de Apelación al Ministro del Interior, e hizo que se ejerciera una presión indebida sobre la CNDH para que se apresurara a contratar expertos (y para que, cuando no pudieran cumplir con el plazo requerido, fuera el ministro directamente quien llevara a cabo los nombramientos). También se modificó la composición de los Comités de Apelación independientes de manera que dos de los miembros serían jueces administrativos, mientras que solo el miembro restante sería un experto de ACNUR/CNDH. Se produjo una degradación de los conocimientos especializados en materia de asilo, inmigración y derechos humanos, que pasaron de ser un requisito para los nombrados a ser solo un mérito. Los comités también están ahora exentos de la obligación de presentar informes periódicos al Defensor del Pueblo griego, lo que plantea dudas sobre el control efectivo por parte de la Administración.

18 miembros de los Comités —casi un tercio del total— se quejaron públicamente de estas reformas y pusieron en duda la independencia e imparcialidad del nuevo plan además de criticar que el acuerdo UE-Turquía no se ajusta a la legislación y sentencias europeas e internacionales en materia de derechos humanos⁸. La sustitución de los expertos por miembros de la judicatura sin la necesaria experiencia y conocimientos sigue siendo controvertida. Mientras redactamos este escrito, el único miembro experto del Comité de Apelación que quedaba ha sido sustituido por otro juez administrativo, por lo que ahora su composición es plenamente judicial. El Consejo de Estado griego ha dictaminado que las reformas se ajustan a la Constitución y a los derechos humanos. Al hacerlo, ha aceptado la legalidad de las sentencias basadas en la aceptación de Turquía como país seguro, lo que ha sido especialmente controvertido entre los profesionales del derecho y la comunidad académica.

Preguntas sobre el papel de la OEAA

Tras el acuerdo UE-Turquía, se desplegaron equipos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) en las zonas críticas de Grecia con el fin de prestar asistencia y ofrecer conocimiento especializado al Servicio de Asilo griego en la gestión de las solicitudes de asilo. Sin embargo, sus competencias se han ampliado significativamente más allá de las originales:

ahora realizan entrevistas para evaluar su admisibilidad y como parte del procedimiento ordinario (para examinar los puntos a favor de cada solicitud); actúan como relatores en los Comités de Apelación; emiten dictámenes basados en los expedientes personales de los solicitantes; y se encargan de otras tareas relacionadas con la tramitación de las solicitudes. Su papel en este procedimiento da lugar a retos relacionados con los derechos fundamentales.

En relación con lo anterior, el Defensor del Pueblo Europeo ha expresado su preocupación por el grado de participación del personal de la OEAA en la evaluación de las solicitudes de asilo en las zonas críticas y por la calidad y equidad procesal de las entrevistas donde se evalúa su admisibilidad. También ha constatado que, debido a la influencia *de facto* que la participación de la OEAA ejerce sobre las decisiones adoptadas por las autoridades de los Estados miembros de la UE que se encargan de las cuestiones de asilo (prohibida en virtud del reglamento fundacional de la OEAA), se está “alentando políticamente a la organización para que actúe de una manera que podría decirse que no se ajusta a su verdadera función oficial”⁹. Además, el hecho de que el personal de la OEAA no tenga el mismo nivel de independencia que los miembros de los Comités de Apelación menoscaba aún más las garantías procesales.

La COVID-19 y otras amenazas

La pandemia de COVID-19 ha llevado a la suspensión de los procesos de inscripción y entrevistas para la DCR en Grecia y supone más obstáculos a la hora de proporcionar asistencia jurídica y representación legal, lo que, a su vez, afecta al derecho a la asistencia y representación legal efectiva que también influye en el derecho a un recurso efectivo. El examen de las apelaciones pendientes ha continuado a pesar de la imposibilidad en la práctica de que los solicitantes se reúnan con abogados, de que se puedan conseguir con antelación los expedientes de asilo y de que se hagan preparativos antes de que se lleve a cabo. A pesar de ello, los abogados denuncian presiones por parte de los trabajadores sociales para que no participen en las entrevistas debido a los requisitos de distanciamiento social, por lo que es posible que algunas entrevistas hayan tenido lugar sin que los solicitantes contaran con representación legal. Mientras tanto, cientos de solicitantes que se encuentran en las zonas críticas han visto desestimadas sus solicitudes.

El enfoque restrictivo de la protección, como se ve en el procedimiento vigente de DCR y la

política basada en las zonas críticas, va de la mano de la actual construcción de nuevos campamentos cerrados en Grecia —ahora como respuesta a la pandemia y tras los incendios que destruyeron el campamento de Moria—, su abolición del estatuto humanitario y la degradación adicional de la calidad e independencia del sistema del país. La reciente cobertura informativa alude a posibles cambios, entre ellos que el servicio de asilo participe en el retorno de aquellos cuyas solicitudes hayan sido denegadas. El viceministro de Inmigración y Asilo de Grecia ha pedido que la Unión Europea introduzca una cláusula de devolución que puedan aplicar a su propia discreción los Estados de la Unión Europea que se encuentran en primera línea y que están sobrecargados¹⁰. Por lo pronto, la UE hace la vista gorda ante las denuncias generalizadas de que se están rechazando solicitudes en Grecia y en otros lugares de la UE. Esto nos obliga a reflexionar acerca de cómo surgió la necesidad de un Plan Nacional de Asilo y Migración para Grecia, en primer lugar, y qué medidas deben adoptarse para garantizar ahora la equidad y la independencia de su proceso de DCR.

Angeliki Nikolopoulou annikolopoulou@yahoo.com
Abogada en el Colegio de Abogados de Tesalónica
www.linkedin.com/in/angeliki-nikolopoulou-a957941b6/

1. TEDH [Gran Sala], *M.S.S. contra Bélgica y Grecia*, 2011 bit.ly/ECTHR-MSSvBelgiumGreece2011; TJUE [Gran Sala], C-411/10, 493/10 N.S. y otros, 2011 bit.ly/CJEU-NSandOthers2011
2. AIDA (junio de 2013) *National Country Report: Grecia*, pág. 22 www.asylumineurope.org/reports/country/greece
3. ACNUR (Grecia) (2013) *Syrians in Greece: Protection Considerations and UNHCR Recommendations* www.refworld.org/pdfid/525418e14.pdf
4. Base de datos de información sobre el asilo, Informe Nacional de Grecia, junio de 2013 www.asylumineurope.org/reports/country/greece; véase también ACNUR (2014) “Greece as a Country of Asylum” www.refworld.org/pdfid/54cb3af34.pdf
5. La CNDH es una institución independiente que ofrece asesoramiento y directrices sobre protección de los derechos humanos al Estado griego.
6. Tribunal General de la Unión Europea, comunicado de prensa “Press release No 19.17” bit.ly/GeneralCourt-press-release-19-17
7. ACNUR (2017) *Summary Conclusions on Non-Penalization for Illegal Entry or Presence: Interpreting and Applying Article 31 of the 1951 Refugee Convention* www.refworld.org/docid/5b186f40.html
8. <https://thepressproject.gr/epistoli-melon-epitropis-prosfugon/>
9. Defensor del Pueblo Europeo “Decision in case 735/2017/MDC”, 7 de julio de 2018 www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/98711; véase también FRA (2019) *Update of the 2016 opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy* bit.ly/FRA-opinion-update-hotspots-2019
10. Aggelidis D “Outrageous request to the EU for legalizing pushbacks”, *EfSyn*, 5 de junio de 2020 [en griego] bit.ly/EFSYN-Aggelidis-05062020